



REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
GOVERNO REGIONAL
SECRETARIA REGIONAL DAS FINANÇAS
DIREÇÃO REGIONAL DO ORÇAMENTO E TESOURO

INSTRUÇÃO TÉCNICA N.º 3/2026

ASSUNTO: Enquadramento jurídico-financeiro do pagamento de refeições de trabalho a funcionários públicos com fundos públicos — Requisitos de legalidade e regularidade financeira

I. INTRODUÇÃO E DELIMITAÇÃO DO OBJETO

1. A presente instrução técnica tem por objeto a análise do regime jurídico aplicável ao pagamento de despesas com refeições de trabalho a funcionários públicos quando suportadas por dinheiros públicos, procedendo à identificação dos requisitos de legalidade e regularidade financeira exigíveis, bem como das boas práticas a observar na sua autorização e processamento.
2. A questão assume particular relevância prática no quotidiano da Administração Pública, designadamente no contexto de eventos institucionais, reuniões de trabalho prolongadas, formações ou outras situações em que a prestação de serviço público justifique a assunção de encargos desta natureza.
3. A análise será efetuada tendo em consideração o enquadramento jurídico nacional e regional, a jurisprudência do Tribunal de Contas e os princípios gerais de direito financeiro público, com vista a fornecer orientações claras e operacionalizáveis para os serviços.

II. ENQUADRAMENTO JURÍDICO-NORMATIVO

A) Qualificação jurídica das despesas com refeições

4. As despesas com refeições de trabalho podem assumir diferentes qualificações jurídicas consoante o contexto em que ocorrem, importando distinguir as seguintes categorias:

- a) **Despesas de representação** — quando associadas a atos protocolares, reuniões institucionais com entidades externas ou eventos de representação do organismo. Estas despesas inserem-se tipicamente na rubrica orçamental «02.02.11» — Representação dos serviços;
- b) **Ajudas de custo** — quando o funcionário se encontra deslocado em serviço fora do seu local habitual de trabalho, aplicando-se o regime do Decreto-Lei n.º 106/98, de 24 de abril, que estabelece o abono de ajudas de custo por deslocações em serviço público, incluindo a componente de alimentação;





REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
GOVERNO REGIONAL
SECRETARIA REGIONAL DAS FINANÇAS
DIREÇÃO REGIONAL DO ORÇAMENTO E TESOURO

c) Despesas correntes de funcionamento — em situações excecionais de trabalho prolongado ou eventos específicos devidamente justificados, quando não se verifiquem os pressupostos das categorias anteriores.

B) Princípios jurídico-financeiros aplicáveis

5. A realização de despesas públicas está subordinada a um conjunto de princípios fundamentais consagrados na Lei de Enquadramento Orçamental (Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro), na LEORAM e na Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso (Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro).

6. Os princípios fundamentais a observar são os seguintes:

i) Princípio da legalidade (artigo 52.º da LEO) — toda a despesa deve ter fundamento legal habilitante e conformar-se com as normas aplicáveis;

ii) Princípio da economia, eficiência e eficácia (artigo 18.º da LEO) — os recursos públicos devem ser utilizados de forma racional, obtendo-se o máximo resultado com o mínimo dispêndio;

iii) Princípio da prossecução do interesse público — a despesa deve visar exclusivamente a satisfação de necessidades coletivas ou o cumprimento de atribuições públicas;

iv) Princípio da proporcionalidade — os encargos assumidos devem ser adequados e proporcionais à finalidade prosseguida;

v) Princípio da transparência e da prestação de contas — toda a despesa deve estar devidamente documentada e justificada, permitindo o controlo interno e externo.

III. JURISPRUDÊNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS

7. O Tribunal de Contas tem desenvolvido uma jurisprudência consistente e tendencialmente restritiva em matéria de despesas com refeições de funcionários públicos, da qual se extraem os seguintes critérios orientadores:

8. O Acórdão n.º 24/2017, de 18 de outubro (1.ª Secção) considerou irregular despesa com refeições de trabalho por ausência de demonstração cabal do interesse público subjacente, sublinhando que «a mera invocação genérica de 'reuniões de trabalho' não é suficiente para justificar a assunção de encargos com alimentação de funcionários, exigindo-se a demonstração concreta da necessidade e da impossibilidade de os trabalhadores interromperem o serviço para tomar refeições».



|| Avenida Zarco • Palácio do Governo • 9004-527 Funchal || Tel.: (+351) 291 145 155 ||

|| www.madeira.gov.pt/drot/ • drot@madeira.gov.pt || NIPC: 671 001 310 ||



REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
GOVERNO REGIONAL
SECRETARIA REGIONAL DAS FINANÇAS
DIREÇÃO REGIONAL DO ORÇAMENTO E TESOURO

9. No Acórdão n.º 15/2019, de 4 de junho (1.ª Secção), o Tribunal reiterou que «as despesas com refeições de funcionários não podem constituir um benefício pessoal encapotado, devendo existir nexo causal direto e comprovado entre a despesa e o interesse público prosseguido», determinando a reposição dos valores indevidamente pagos.

10. O Acórdão n.º 8/2021, de 23 de março (Plenário) veio clarificar os critérios de admissibilidade, estabelecendo que a despesa com refeições de trabalho pode ser considerada regular quando se verificarem **cumulativamente** os seguintes requisitos:

- a) Existência de circunstância excecional devidamente fundamentada que justifique a impossibilidade de interrupção do trabalho;
- b) Nexo causal direto entre a refeição e o interesse público prosseguido;
- c) Ausência de duplicação com outros abonos, designadamente ajudas de custo;
- d) Proporcionalidade dos valores face ao contexto e aos usos correntes;
- e) Documentação adequada, incluindo autorização prévia, identificação dos participantes e justificação material.

11. No contexto específico das **despesas de representação**, o Tribunal de Contas tem admitido maior flexibilidade quando estejam em causa atos protocolares ou reuniões com entidades externas, desde que devidamente enquadradas em regulamentação interna e subordinadas ao princípio da razoabilidade — cf. Acórdão n.º 12/2018, de 3 de abril (1.ª Secção).

IV. REQUISITOS DE LEGALIDADE E REGULARIDADE FINANCEIRA

12. Da análise conjugada do quadro normativo e jurisprudencial supra exposto, extraem-se os seguintes requisitos para a assunção regular de despesas com refeições de trabalho:

A) Requisitos substanciais

13. **Justificação material da necessidade** — deve existir fundamentação concreta e circunstanciada que demonstre:

- i) A natureza excecional da situação (reunião prolongada, evento institucional, formação intensiva, etc.);





REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
GOVERNO REGIONAL
SECRETARIA REGIONAL DAS FINANÇAS
DIREÇÃO REGIONAL DO ORÇAMENTO E TESOURO

- ii) A impossibilidade ou inconveniência grave de os funcionários se ausentarem para refeição;
- iii) O nexo causal entre a despesa e o interesse público servido.

14. Ausência de duplicação — não pode haver cumulação da despesa com refeições com o abono de ajudas de custo ou outros subsídios de alimentação para o mesmo período.

15. Proporcionalidade e razoabilidade — os valores devem ser adequados ao contexto, não podendo exceder o que seria razoável para uma refeição de trabalho, tendo em conta os usos correntes e as características do evento.

B) Requisitos formais e procedimentais

16. Cabimento orçamental — a despesa deve ter cobertura na rubrica orçamental apropriada, devendo ser verificada a existência de dotação disponível antes da assunção do compromisso, nos termos do artigo 5.º da LCPA.

17. Autorização prévia — a despesa deve ser previamente autorizada pelo dirigente com competência delegada para o efeito, mediante despacho fundamentado que identifique:

- i) O evento ou reunião que justifica a despesa;
- ii) O número estimado de participantes;
- iii) O valor máximo autorizado;
- iv) A rubrica orçamental de imputação.

18. Documentação de suporte — o processo de despesa deve incluir:

- i) Fatura ou recibo emitido em nome do organismo, com discriminação dos bens/serviços;
- ii) Lista dos participantes e respetivas funções;
- iii) Informação justificativa subscrita pelo responsável;
- iv) Despacho de autorização.

19. Classificação orçamental adequada — a despesa deve ser classificada na rubrica correta do classificador económico.



✓



REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
GOVERNO REGIONAL
SECRETARIA REGIONAL DAS FINANÇAS
DIREÇÃO REGIONAL DO ORÇAMENTO E TESOURO

V. ANÁLISE DE SITUAÇÕES ESPECÍFICAS

A) Reuniões de trabalho internas

20. Nas reuniões de trabalho internas (apenas com funcionários do organismo), a assunção de despesas com refeições é admissível apenas em circunstâncias verdadeiramente excecionais, nomeadamente:

- i) Reuniões com duração que ultrapasse manifestamente o período normal de trabalho e que não possam ser interrompidas;
- ii) Situações de emergência ou urgência imperiosa na resolução de problemas;
- iii) Formações intensivas com programa que não permita interrupção.

21. Não se consideram justificadas, em regra, as despesas com refeições em reuniões ordinárias de serviço ou de coordenação que poderiam ser organizadas de modo a respeitar o horário de trabalho normal.

B) Reuniões com entidades externas

25. Quando estejam presentes representantes de entidades externas (outras entidades públicas, parceiros institucionais, delegações estrangeiras, etc.), a despesa enquadra-se tipicamente no conceito de **despesa de representação**, beneficiando de um regime mais flexível, desde que:

- i) Exista regulamentação interna que enquadre este tipo de despesas;
- ii) A despesa seja proporcional à natureza e relevância do evento;
- iii) Esteja devidamente documentada e autorizada.

C) Eventos de formação

26. Em ações de formação, a assunção de despesas com refeições é geralmente admissível quando:

- i) O programa formativo não permite interrupção significativa;
- ii) Os formandos não auferem ajudas de custo pelo mesmo período, nem recebem subsídio de refeição, o qual deve ser descontado;
- iii) A despesa está prevista e orçamentada no plano de formação.





REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
GOVERNO REGIONAL
SECRETARIA REGIONAL DAS FINANÇAS
DIREÇÃO REGIONAL DO ORÇAMENTO E TESOURO

VI. CONCLUSÕES

27. Em face do exposto, conclui-se:

- I.** O pagamento de refeições de trabalho a funcionários públicos com fundos públicos é juridicamente admissível, mas está subordinado a requisitos estritos de legalidade e regularidade financeira, não podendo constituir prática corrente ou benefício pessoal encapotado.
- II.** A despesa exige sempre justificação material concreta, demonstrativa da existência de circunstância excecional e do nexo causal com o interesse público, não bastando a mera invocação genérica de «reunião de trabalho» ou «evento institucional».
- III.** Não é admissível a cumulação da despesa com refeições com o abono de ajudas de custo ou outros subsídios de alimentação para o mesmo período, sob pena de duplicação de encargos e consequente irregularidade financeira.
- IV.** Do ponto de vista procedimental, é exigível: (i) cabimento orçamental prévio; (ii) autorização do dirigente competente; (iii) documentação completa do processo, incluindo identificação dos participantes; (iv) classificação orçamental adequada.
- V.** A jurisprudência do Tribunal de Contas tem sido consistentemente restritiva nesta matéria, determinando a reposição de valores quando não estejam verificados os requisitos de legalidade, pelo que se recomenda particular prudência na autorização deste tipo de despesas.

VII. RECOMENDAÇÕES

28. Tendo em vista a regularidade da despesa e a segurança jurídica dos atos de gestão, recomenda-se aos serviços:

- a)** A elaboração de **regulamento interno** que discipline as condições de admissibilidade, os procedimentos de autorização e os valores máximos admissíveis para despesas de representação e refeições de trabalho;
- b)** A utilização de **modelo de despacho de autorização** que assegure a identificação dos elementos essenciais (evento, participantes, justificação, valor, rubrica);
- c)** A **verificação sistemática** da inexistência de duplicação com ajudas de custo antes da autorização da despesa;



|| Avenida Zarco • Palácio do Governo • 9004-527 Funchal || Tel.: (+351) 291 145 155 ||

|| www.madeira.gov.pt/drot/ • drot@madeira.gov.pt || NIPC: 671 001 310 ||

0



REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
GOVERNO REGIONAL
SECRETARIA REGIONAL DAS FINANÇAS
DIREÇÃO REGIONAL DO ORÇAMENTO E TESOURO

d) A **conservação adequada** de toda a documentação justificativa, pelo prazo legal de arquivo, para efeitos de eventual auditoria.

A presente instrução técnica entra em vigor no dia seguinte ao da sua divulgação.

Funchal, 20 de janeiro de 2026

A Diretora Regional,



